

CA20N
XC 21
-2009
051

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS



ONTARIO CLEAN WATER AGENCY

(Section 3.12, 2008 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

1st Session, 39th Parliament
58 Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

1st Session, 39th Parliament

NORMAN W. STERLING
Chair

TED ARNOTT
Vice-Chair

FRANCE GÉLINAS

LIZ SANDALS

PHIL MCNEELY

MARIA VAN BOMMEL

JERRY J. OUELLETTE

DAVID ZIMMER

DAVID RAMSAY

Katch Koch
Clerk of the Committee

Susan Viets
Research Officer

STANDARDIZATION OF HUMAN ACTIVITY

ANALYSIS OF

THE HUMAN FACTOR

IN THE WORK PLACE

AND

THE HUMAN FACTOR

IN THE HOME

THE HUMAN FACTOR

IN THE WORK PLACE

AND THE HUMAN FACTOR

IN THE HOME

THE HUMAN FACTOR

IN THE WORK PLACE

AND THE HUMAN FACTOR

IN THE HOME


STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS
LIST OF CHANGES TO COMMITTEE MEMBERSHIP

LAURA ALBANESE was replaced by DAVID RAMSAY on September 15, 2009.

ERNIE HARDEMAN was replaced by TED ARNOTT on September 15, 2009.

CONTENTS

INTRODUCTION	1
OVERVIEW	1
OBJECTIVE OF THE AUDITOR'S AUDIT	2
ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE	2
Drinking-Water and Wastewater Testing	2
Drinking-Water Testing	2
Adverse Drinking-Water-Quality Incidents	2
Wastewater Testing	5
Biosolid Testing and Dispersal	7
Facility Monitoring and Compliance	9
Revenue Generation	10
Full Cost Recovery	10
Facility Operating Agreements	10
Project Management Agreements	11
Governance, Accountability, and Effectiveness	12
Governance and Accountability	12
Measuring and Reporting on Effectiveness	12
LIST OF RECOMMENDATIONS	13



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114683907>

INTRODUCTION

The Ontario Clean Water Agency (OCWA) is a Crown agency that was established in 1993 to provide reliable and cost-effective drinking-water and wastewater services primarily to municipalities on a cost-recovery basis. Service provision is also intended to protect human health and the environment. In his audit report, the Auditor General (Auditor) noted that OCWA generally had adequate procedures to provide effective services and is progressing in achieving full cost-recovery. The Auditor did note some issues related, for example, to wastewater discharge, reviews and audits, operator certificates and licenses, contracts, reporting, performance measures, and identification of drinking water quality systemic issues.

In April 2009, the Standing Committee on Public Accounts held public hearings on the Auditor's audit report. Senior officials from the Ministry of the Environment (Ministry) and OCWA appeared before the Committee. (For a transcript of the proceedings, see Committee *Hansard*, April 1, 2009.) This Committee report highlights the Auditor's observations and recommendations, and presents the Committee's findings, views, and recommendations. The Committee requests that the Ministry or the Agency addressed provide the Committee Clerk with a written response to each recommendation within 120 calendar days of the tabling of this report with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise specified in a recommendation.

The Committee endorses the Auditor's findings and recommendations and would also like to thank the Auditor and his team for drawing attention to these important drinking-water and wastewater issues.

OVERVIEW

There are almost 1,200 municipal drinking-water systems (treatment facility and distribution) and wastewater systems (treatment facility and collection) in Ontario. OCWA operates 24% of the former and 36% of the latter. It also operates a small number of commercial, industrial, and institutional facilities and manages oversight services for several First Nations communities. OCWA is headquartered in Toronto, employs almost 700 staff members, and has 20 regional hub or satellite offices.

OCWA has three major lines of business: operations and maintenance services to owners; engineering and technical services to support the installation of new and improved clean water infrastructure; and standby emergency services to provide first response to drinking water emergencies anywhere in the province. OCWA's 2007 revenue was almost \$120 million. Its net income was \$6.6 million (\$7.9 million in financing income, offset by an operating loss of \$1.3 million).

OBJECTIVE OF THE AUDITOR'S AUDIT

The objective of the Auditor's audit was to assess whether OCWA

- has adequate oversight and management procedures in place to ensure that it provides effective drinking-water and wastewater treatment services cost-effectively and in compliance with legislation and corporate policy; and
- that it measures and reports on its performance.

ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE

Significant issues were raised by the audit and before the Committee. We attach particular importance to those issues discussed below.

Drinking-Water and Wastewater Testing

Drinking-Water Testing

At OCWA-operated facilities, OCWA staff members are responsible for routinely collecting water samples to be sent to accredited laboratories for testing. Water may be tested for microbiological, chemical, radiological, physical and aesthetic substances. The Auditor noted that 99.6% of OCWA drinking-water samples tested met legislated standards for quality. On average, 99.9% of samples from all other drinking-water systems operated either directly by municipalities or by private sector operators met quality standards.

Invasive Organisms

The Ministry has recently focused on invasive species of algae, including blue-green algae. It has identified cryptosporidium as an emerging issue and focuses on mitigation strategies, such as putting ultra-filtration systems into place.

Adverse Drinking-Water-Quality Incidents

The Auditor recommended that OCWA should formally review adverse water-quality incidents to determine whether there are any systemic issues necessitating changes to its operating structures. He also suggested that OCWA should improve procedures to help ensure the accuracy of data presented in annual reports to system owners and the public.

Systemic Issues

OCWA said that it is focusing on systemic issues. In the past, issue identification occurred at the hub level. This now occurs at the corporate level, with OCWA ensuring that useful operational information reaches all levels of the organization.

Annual Number of Adverse Water Quality Incidents

According to Ministry data, there were 0.17% water quality incidents in the more than 500,000 samples it received in the 2006-07 fiscal year, which the Ministry

described as a very tiny percentage. It noted that an adverse water quality incident does not mean that drinking water is unsafe. An incident means there has been an exceedance but if left unabated, there is a potential problem.

Municipalities are required by regulation to report adverse water quality incidents to the Ministry. The notification process is stringent, with immediate notification verbally by the laboratory to the Ministry and to the local medical officer of health. This ensures that both have direct responsibility for providing guidance to the operator/owner. When the Ministry receives notification of an exceedance, it said that it works with owners and operators to resolve the cause.

The Ministry also has a division (with inspectors) that concentrates on drinking water. In district and regional offices, the inspectors conduct both planned and unplanned inspections to catch unreported incidents and to work with those who have reported incidents.

Drinking Water Safety Net

The Ministry noted various provincial initiatives to ensure safe drinking water including

- the *Safe Drinking Water Act*, which stipulates requirements for enhanced certification of operators and training (the Ministry noted that Ontario is the best, regarding requirements, among such jurisdictions as New York State, New Zealand, the United Kingdom and the Netherlands);
- work on implementing all 121 of Commissioner Dennis O'Connor's recommendations in his report on the inquiry into the Walkerton water *E. coli* contamination case (38 source water protection planning exercises are included in recently passed clean water legislation);
- the work of the Ontario Drinking Water Advisory Council;
- investments in capital infrastructure (the Ministry advocates for investment to counterparts in the Ministry of Energy and Infrastructure and the federal government); and
- Ontario's decision to embrace a new federal wastewater effluent standard, which will have a protective effect on municipalities that draw their drinking water from surface waters.

The Ministry said that since Walkerton, the drinking water safety net that has been put in place ensures that the Ministry is notified of adverse water quality incidents, that there is proper testing, and that the Ministry responds as quickly and effectively as it can. It also commented, in response to Committee questions, on the procedures for municipalities to add or remove fluoride to drinking water (see Committee *Hansard* pp. 305-306 for details).

Source Water

The Auditor noted that most drinking-water contaminants are present in the source water that is supplied to the treatment plant and that the treatment plant operator has limited control over the quality of source water. The Auditor noted that removal of contaminants is partly related to design of the treatment plant. Chemical, radiological, and physical/aesthetic exceedances can result from treatment plants with no technological capability to remove them.

The Ministry confirmed that the design of a plant may not allow for the removal of substances, such as iron in source water. It said this would not necessarily pose a risk to health, as could be the case with microbiological issues. The Ministry discussed its radiological parameters saying that many, including tritium levels, are monitored on a regular basis. Standards have been established through the Ministry, working collaboratively with the federal government.

Microbiological Exceedances

Procedures and treatment plants focus on identifying and treating microbiological exceedances; the operator has most control in addressing microbiological issues which present the greatest risk to human health. The Auditor noted that OCWA had fewer microbiological exceedances than other facilities.

The chair of OCWA's board said that microbiological issues are a key board focus. He noted that OCWA had about 70 microbiological exceedances at its facilities in the 2007-08 fiscal year in comparison with 145 in the 2006-07 fiscal year. The chair described this decline as significant progress. The goal is zero incidents. The board wants to track incidents by geography and by client facility to identify trends and be proactive. According to OCWA representatives, increased operator vigilance, better training programs, ensuring good standard operating procedures, and a focus on continuous improvement have all contributed to the decline in microbiological incidents.

Supplementary Information

The Ministry provided additional information, listed in Figure 1 below, on the total number of microbiological exceedances for municipal residential drinking water systems.

Figure 1: Microbiological Exceedances for Municipal Residential Drinking Water Systems		
Fiscal Year	Number of Exceedances: OCWA Operated Systems (approximately 170 facilities)	Number of Exceedances: Other Systems (approximately 530 facilities)
2005-06	172	800
2006-07	145	530
2007-08	72	385

Data from the Office of the Auditor General of Ontario indicates that in the 2006/07 fiscal year there were 173 OCWA operated drinking-water treatment facilities and 534 drinking-water treatment facilities operated by others.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 1. The Ministry of the Environment shall report to the Standing Committee on Public Accounts on measures that the Ministry is undertaking to share best practices for managing microbiological exceedances at drinking water facilities that are derived from the experiences of both the Ontario Clean Water Agency (OCWA) and other operators with all drinking water facility operators across the province.**

Wastewater Testing

The Auditor noted that acceptable limits of contaminants listed in Ministry-issued Certificates of Approval are unique to each facility. If a facility does not have a Certificate, then Ministry guidelines apply. Some wastewater incidents occur from bypasses, where sewage is diverted from the treatment process and discharged into the environment without being fully treated. Some incidents occur from overflows, usually during periods of higher than normal rainfall, when the amount of wastewater that flows through a treatment facility exceeds the maximum amount of water that the plant was designed to handle. Other incidents result from discharge exceedances. The Auditor recommended that OCWA identify the causes of bypass, overflow and discharge exceedance incidents to determine if there are any operational measures that could be taken to reduce such incidents. He also recommended periodic reporting to senior management, including proposed corrective actions.

OCWA noted that the owner designs the system and may, for example, have the storm water system hooked in with the sanitary sewer system. The Ministry said that 106 Ontario municipalities have combined sewer systems. Different municipalities have different capacities, design standards, budgets and priorities. Even with new systems, there is infiltration through joints because sewer pipes are not under pressure. Such factors as high groundwater levels can increase the inflow into pipes, affecting plant capacity. Plants are designed to have bypasses to prevent sewage systems from being pressurized, which could result in backups into people's houses.

Reporting Overflows

The Ministry requires all owners and operators who have exceedances to report to the Ministry. It has a spills action centre that operates 24/7. The Ministry ensures that downstream municipalities are informed of these incidents and take precautionary measures. The Ministry asks municipalities with combined sewer systems to develop a pollution prevention and control plan to help avoid bypasses.

The Committee requested information on an exceedance incident in Ottawa in 2006 involving a gate malfunction. The Ministry said that Ottawa received fines in excess of half a million dollars for the incident. It added that Ottawa is currently implementing a real-time control project for immediate response and that information reported on incidents and spills is public information.

Supplementary Information

The City of Ottawa's Office of the Auditor General noted the following in its *Audit of the 2006 Sewage Spill*:

Once the event had occurred and had been corrected, a culture of not understanding the significance of sewage spills took over and the 2006 event was never viewed as noteworthy. It is our opinion that this represents incompetence on the part of the managers involved. Knowledge of the event was never escalated from Managers to their Directors and onto executive management, as one would expect given the magnitude of the spill. Furthermore, the event was never reported to the MOE – as required by law – until 8 to 9 months later.¹

Reporting Overflows (continued)

The Committee wanted to ensure public notification of such incidents in a timely fashion. The Ministry said that if a health risk is identified, the medical officer of health will determine appropriate public notification.

The Ministry said there are two exceptions when municipalities are not required to report. The first is when notification is provided in advance of a bypass resulting from planned maintenance. The second is when municipalities with combined sewers have a pollution prevention control plan (as referred to above) in place.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 2. The Ministry of the Environment make data on bypass, overflow and discharge exceedances publicly available on its website. The Ministry shall provide the Standing Committee on Public Accounts with a report specifying how this data will be measured in part, or in total, and how long it will take to post that data on the Ministry website.**

¹ City of Ottawa, City of Ottawa Office of the Auditor General, *Audit of the 2006 Sewage Spill*, p. iv. Internet site at http://www.ottawa.ca/city_hall/mayor_council/auditor_general/audit_reports/2008/images/sewage_spill_en.pdf, accessed 28 October 2009. (The report posted on the internet site is marked "Draft and Confidential.")

Advising Municipalities

The Committee asked whether OCWA advises municipalities if it thinks that options exist to reduce overflows. For example, OCWA might recommend sewer-eavestrough separation or the use of water meters. One Committee member who was a former town mayor said that his town's daily water usage had been up to one million gallons but was reduced to 250,000 gallons after water meter installation.

Mr. Garrett, the chair of the board of OCWA, said that he is a fan of 100% user fees (metered billing for water). He believes this has a direct impact on water conservation. However, Mr. Garrett said that the user fee decision is made by the municipal council, not OCWA. OCWA invoices the municipality and the municipality decides whether it wishes to raise money to pay for the operating contract by implementing a user fee or through a combined system of user fees and taxes, or some other option.

Low-risk Effluent Operations (Fish Hatcheries)

The Ministry operates under a Certificate of Approval system developed in the 1970s. The system treats high-risk and low-risk effluents and discharges the same way. The Ministry is reviewing its requirements and is considering another model, possibly one that will be risk-based. It said this would make it easier for lower risk operations, such as fish hatcheries, to satisfy Ministry standards.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 3. The Ministry of the Environment shall report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of its consideration of a new model for its Certificate of Approval system. The Ministry should specify whether it will introduce a risk-based model to differentiate between high-risk and low-risk effluents and discharges and if so, should also include its criteria for the risk assessment.**

Agricultural Overflows

The Committee noted that agricultural operations do not have the same overflow option as those discussed above. If a pit is unable to accommodate more effluent, agricultural operations are not able to run excess into a receiving stream. OCWA said that agricultural flows are predictable and would be subject to a different set of standards.

Biosolid Testing and Dispersal

Sewage biosolids can be further processed for use as farmland fertilizer. The Auditor reviewed biosolid handling at a sample of OCWA-operated wastewater facilities. He noted several cases of incomplete biosolid haulage records. The Auditor recommended that OCWA should develop standard policies and procedures to ensure that the amount of biosolid material removed from its

facilities is accurately recorded and applied to land within the amounts specified in the sites' Certificates of Approval.

OCWA said that it has implemented a standard operating procedure across the organization to ensure completion of biosolid haulage records and to ensure that daily and seasonal loads are not exceeded. OCWA is collecting the information, reviewing it, and ensuring that the information travels up through the organization. OCWA is not responsible for monitoring the health and environmental impacts of spreading biosolids on farmland.

The Ministry said that it follows literature on biosolids and is working on a revised regulatory framework on biosolids and other non-agricultural source materials (see supplementary information section below for details). It belongs to the Canadian Council of Ministers of the Environment's biosolids task group. Pharmaceutical residues in biosolids are an issue of concern and will be a Ministry focus. The Ministry will ensure that its regulatory framework is current and protective; it is also considering increasing standards around application. The Ministry may explore other disposal practices in the future. There is, for example, interest in the use of biosolids as a potential fuel.

Supplementary Information

In September 2009, the Ministry of the Environment announced that new rules establishing consistent standards and requirements for applying nutrients to farmland are now law. The rules apply to non-agricultural source materials (NASM), which include sewage biosolids. The Ministry said that the rules ensure that NASM applied to Ontario farm land meet strict criteria and are beneficial to the soil. It also said that farmers accepting nutrients, haulers carrying it and those that generate NASM are now regulated by the *Nutrient Management Act* (NMA) or the *Environmental Protection Act* (EPA), not both. This removes an overlapping approval process.

Regulatory Changes for NASM

The Ministry stated that the new requirements focus on the quality of the material being applied to the land, building on standards that already exist and were part of conditions set out in a Certificate of Approval. The requirements include greater consideration of the material quality and potential odour generation. Changes to strengthen the standards and requirements include the following:

- Requirements that were previously in guidelines are now in regulation.
- Certain standards must be met depending on the concentration of metals, pathogen content and odour potential. If the levels are exceeded, the material cannot be applied to farmland.
- Based on the quality of the material, some applications will be required to prepare a land application plan while others, such as sewage biosolids, will need to have the plan approved by the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. In addition, generators will still need to meet Certificate of Approval requirements for the generation of the material.

Until now, the application of non-agricultural source materials on farm lands was subject to approval under the EPA. This meant that some generators and receivers had to obtain a Certificate of Approval. However, NASM used as a nutrient also required approval under the *Nutrient Management Act*, which required generators to prepare a nutrient management strategy and receivers to prepare a nutrient management plan. The result was an overlapping approval process. Generators of NASM will continue to be regulated under the EPA until the material arrives at the farmer's gate where it becomes subject to Ontario's Nutrient Management Regulation.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 4. The Ministry of the Environment, in consultation with the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, shall provide the Standing Committee on Public Accounts with a status report outlining the process for verifying that those spreading sewage biosolids on farmland are doing so in compliance with amounts specified in Certificates of Approval and/or nutrient management strategies or plans for the sites. The report should specify which Ministry will be responsible for determining the cumulative long-term impact from spreading sewage biosolids on farmland and how this impact will be measured.**

Facility Monitoring and Compliance

The Auditor made a number of recommendations to help ensure OCWA's compliance with environmental, health and safety requirements and to ensure that significant recurring problems identified are promptly corrected. He said, for example, that those facilities rated as the highest risk should be selected for audits and that any noted deficiencies should be ranked/recorded by type and significance to ensure that the most serious problems are dealt with expediently.

OCWA said that it has implemented several proactive systems which exceed regulatory requirements as part of its quality management philosophy. Systems include those related to occupational health and safety, internal compliance audits and facility self-assessments. As recommended by the Auditor, the agency said that it is enhancing reporting with respect to adverse water quality incidents, discharge exceedances, and by-passes to help identify issues it can address or, assist facility owners in addressing.

OCWA said that senior management has approved a new mandate for OCWA's operations and compliance committee. One of the committee's key functions is to analyze trends in performance data and report on opportunities for improvement. Improved reporting mechanisms will ensure that non-compliance items are prioritized and responded to in a timely manner and any required client actions are well documented. Senior management will also be reporting findings to OCWA's board of directors.

Revenue Generation

Full Cost Recovery

OCWA is to provide services to the water and wastewater sector on a cost-recovery basis. The Auditor noted that OCWA made \$10.6 million over the last 10 years but incurred operations losses for eight of these years, which meant in effect, it subsidized clients for more than \$50 million.

The Ministry expressed satisfaction with the Auditor's comment on OCWA's improved financial performance and noted that Ministry staff are providing OCWA with the necessary support to implement the Auditor's recommendations. OCWA stated that it receives no government funding to subsidize operations and unlike other utilities, does not have a monopoly. It functions as a commercial business, competing for contracts in the open marketplace. Contract and financing revenues are used to recover the costs of service delivery. OCWA said that it is the balancing of its public accountability with a competitive marketplace that makes it a unique Crown agency.

Facility Operating Agreements

OCWA generally has two types of contracts for clients:

- fixed-price: annual price established for the cost of operating a facility including staffing, chemicals, supplies, insurance, and energy costs (price adjusted annually mainly for inflation, flow volume changes, regulatory-related cost changes); and
- cost-plus: cost of operating the client's facility estimated at the start of the year and adjustment made at year-end when actual costs are known.

The Auditor said that OCWA bears the risk in fixed-price contracts; all cost increases are passed onto the client in cost-plus contracts. Most of OCWA's contracts are fixed-price. These carry additional risk related to price increases above the consumer price index for inputs such as labour and chemicals.

OCWA noted that many of its contracts are designed to take flow into consideration. Many of its contracts are also fixed-price, so OCWA said that during years of excessive flows, for example when rainfall is heavy, OCWA and the community will both be affected. Excessive flows would result in additional costs for such factors as chemical, electricity and gas use. This would lead to adjustments and reconciliations in contracts at the end of the year which would mean increased prices for the community.

The Auditor highlighted a number of areas where OCWA's contracting process could be improved to ensure better margins. He recommended, for example, that OCWA should put controls in place regarding pricing decisions and supporting rationale before contracts are approved.

OCWA said that it is continuing to make strides in ensuring financial sustainability regarding contract pricing. Over the past five years it has made progress towards delivering its operational services on a cost recovery basis. It remains committed to achieving this target and is implementing the Auditor General's recommendations to assist with this goal. OCWA's new financial system, which was introduced in June 2007, has enhanced its ability to track, compare and report on the performance of both operations and engineering contracts. OCWA says as it continues to implement business intelligence tools which are available in this new system, it will improve its performance measurement and ultimately, its business activities.

OCWA said it has enhanced its contract documentation control process to ensure that all supporting documentation and the rationale for pricing proposals are retained centrally for regular analysis. It is reviewing its internal pricing methodology and is reinforcing its approval process for negotiating new contract margins.

Project Management Agreements

OCWA's engineering services contract its professional engineers and project managers to provide a range of services from technical advice to the management of new facility construction projects. OCWA operates the drinking-water and/or wastewater facilities for most of its engineering services' clients.

First Nations Communities

OCWA said that about 16% of its clients are First Nations communities. It works with 35 band councils providing a variety of services, including oversight, training and expertise. OCWA, as part of Indian and Northern Affairs Canada (INAC) funding, provides first response for First Nations communities in southern Ontario. (Previously the service was available for all First Nations communities in the province.) First response means that if a First Nations community faces a drinking water or wastewater challenge, the community may call OCWA for certified operator assistance.

OCWA said that it provides a combination of immediate online support and, if required, follow-up support on site for First Nations communities in northern Ontario. OCWA recently won an international award for its Supervisory Control and Data Acquisition (SCADA) system which enables the agency to monitor and control facilities remotely. When necessary, OCWA also provides support on site, within 24 hours, by flying into communities. For example, during the severe flooding in Kashechewan, OCWA employees flew there to repair and bring water and wastewater systems back online.

OCWA regularly assists clients in the Safe Water Operations Program. OCWA provides assistance, addresses concerns and trains staff. OCWA belongs to the Dryden First Nations community training centre, providing training for First Nations people who are sent to the centre.

Governance, Accountability, and Effectiveness

Governance and Accountability

The Walkerton inquiry recommended that OCWA be an arm's-length agency with an independent, qualified board responsible for choosing the chief executive. At the time, OCWA's board consisted of deputy ministers from government ministries. The Auditor noted OCWA has been successful in adding well-qualified board members since then; six new independent members have been appointed. He recommended that in order to assist the board in carrying out its oversight responsibilities and to set its corporate direction, OCWA should enhance the reliability and usefulness of its summary reporting to its board.

The Chair of OCWA's board said that the board has directed management regarding the type of information that it requires in order to fulfill its oversight responsibilities. OCWA has begun to implement enhanced internal reporting at several levels within the organization. This includes new mandatory reporting on a monthly, quarterly and annual basis; more comprehensive reporting on compliance, operations, maintenance, training and business activities; improved analysis and highlighting of any systemic issues; and enhanced oversight controls escalation procedures to ensure that required information reaches the appropriate level of the organization.

Measuring and Reporting on Effectiveness

The Auditor said that OCWA has developed a number of good performance measures and has reported on them in publicly available annual reports. He recommended that OCWA should enhance performance measures for its mandate to protect human health and the environment, and consider enhancing its performance measures by focusing more on outcomes than on activities. OCWA said that its board has directed that key environmental compliance metrics such as adverse water quality incidents, bypasses and boil-water advisories, and worker health and safety issues be reported and responded to on a more timely basis.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 5. Given the Ontario Clean Water Agency's (OCWA's) stated commitment to improve board oversight and ensure that critical exceedance information related to the management of water and wastewater facilities reaches the board in a more timely fashion, the OCWA board Chair shall advise the Standing Committee on Public Accounts of key changes made to OCWA's governance and reporting practices. The Chair should provide the Committee with an outline of the specific information that is brought to the board's attention, such as drinking water exceedances, and any procedures that have been put in place to address any concerns.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. The Ministry of the Environment shall report to the Standing Committee on Public Accounts on measures that the Ministry is undertaking to share best practices for managing microbiological exceedances at drinking water facilities that are derived from the experiences of both the Ontario Clean Water Agency (OCWA) and other operators with all drinking water facility operators across the province.
2. The Ministry of the Environment make data on bypass, overflow and discharge exceedances publicly available on its website. The Ministry shall provide the Standing Committee on Public Accounts with a report specifying how this data will be measured in part, or in total, and how long it will take to post that data on the Ministry website.
3. The Ministry of the Environment shall report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of its consideration of a new model for its Certificate of Approval system. The Ministry should specify whether it will introduce a risk-based model to differentiate between high-risk and low-risk effluents and discharges and if so, should also include its criteria for the risk assessment.
4. The Ministry of the Environment, in consultation with the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, shall provide the Standing Committee on Public Accounts with a status report outlining the process for verifying that those spreading sewage biosolids on farmland are doing so in compliance with amounts specified in Certificates of Approval and/or nutrient management strategies or plans for the sites. The report should specify which Ministry will be responsible for determining the cumulative long-term impact from spreading sewage biosolids on farmland and how this impact will be measured.
5. Given the Ontario Clean Water Agency's (OCWA's) stated commitment to improve board oversight and ensure that critical exceedance information related to the management of water and wastewater facilities reaches the board in a more timely fashion, the OCWA board Chair shall advise the Standing Committee on Public Accounts of key changes made to OCWA's governance and reporting practices. The Chair should provide the Committee with an outline of the specific information that is brought to the board's attention, such as drinking water exceedances, and any procedures that have been put in place to address any concerns.

description des renseignements précis soumis à l'attention du conseil,
comme les dépassements dans l'eau potable, ainsi que toutes les
procédures qui ont été mises en place pour résoudre toute situation
préoccupante.

1. Le ministère de l'Environnement indique au Comité permanent des comptes publics les mesures qu'il met en place pour partager avec l'ensemble des exploitants d'installations d'eau potable de la province, les meilleures pratiques de gestion des dépassements microbiologiques dans les installations d'eau potable découlant de l'expérience de l'Agence ontarienne des eaux (AOE) et des autres exploitants de la province.
2. Le ministère de l'Environnement rendra publiques, sur son site Web, les données relatives aux dépassements liés aux dérivations, aux débordements et aux déversements. Le Ministère doit soumettre au Comité permanent des comptes publics un rapport précisant comment ces données seront mesurées, en tout ou en partie, et combien de temps prendra la publication de ces données sur son site Web.
3. Le ministère de l'Environnement rédige un rapport à l'intention du Comité permanent des comptes publics concernant les résultats de sa réflexion sur un nouveau système de certificats d'approbation. Le Ministère doit préciser si ce nouveau système intégrera un modèle s'appuyant sur le niveau de risque en vue de différencier les effluents et les déversements à haut risque de ceux à faible risque. Si c'est le cas, les critères utilisés pour l'évaluation des risques devront également figurer dans ledit rapport.
4. Le ministère de l'Environnement, en consultation avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, fournisse au Comité permanent des comptes publics un rapport de la situation décrivant le processus permettant de vérifier que les personnes épandant des biosolides d'eaux usées sur des terres agricoles le font conformément aux quantités précisées dans les certificats d'approbation ou dans les stratégies ou plans de gestion des éléments nutritifs établis pour ces sites. Ce rapport doit également indiquer quel ministère sera chargé de déterminer l'effet cumulatif à long terme de l'épandage de biosolides d'eaux usées sur des terres agricoles et comment cet effet sera mesuré.
5. Étant donné l'engagement déclaré de l'Agence ontarienne des eaux (AOE) envers l'amélioration du rôle de surveillance du conseil d'administration et envers la communication plus rapide au conseil des renseignements cruciaux relatifs aux dépassements dans les installations d'eau et d'eaux usées, le président de l'AOE devra avertir le Comité permanent des comptes publics de toute modification importante apportée aux pratiques de gouvernance et d'établissement de rapports de l'AOE. Le président devrait fournir au Comité une

de rapports de l'AOE. Le président devrait fournir au Comité une description des renseignements précis soumis à l'attention du conseil, comme les dépassements dans l'eau potable, ainsi que toutes les procédures qui ont été mises en place pour résoudre toute situation préoccupante.

Gouvernance, responsabilité et efficacité

Gouvernance et responsabilité

L'enquête relative à l'incident de Walkerton a recommandé que l'AOF devienne un organisme autonome doté d'un conseil d'administration indépendant et qualifié responsable du choix de l'administrateur général. Aujourd'hui, le conseil d'administration de l'AOF est constitué de sous-ministres. Le vérificateur a constaté que l'AOF a depuis réussi à nommer de nouveaux membres qualifiés au conseil : six membres indépendants ont ainsi été nommés. Il recommande à l'AOF, pour aider le conseil d'administration à accomplir ses tâches de surveillance et à définir son orientation générale, d'améliorer la fiabilité et l'utilité des rapports sommaires présentés à son conseil d'administration.

Le président de l'AOF a expliqué que le conseil a orienté les gestionnaires en ce qui concerne les renseignements dont il a besoin pour accomplir ses tâches de surveillance. L'AOF a commencé à mettre en œuvre un système d'établissement de rapports amélioré à plusieurs niveaux de l'organisation. Cela comprend : l'obligation de présenter des rapports mensuels, trimestriels et annuels; l'exigence de rapports plus complets relatifs à la conformité, à l'exploitation, à la maintenance, à la formation et aux activités commerciales; l'amélioration de l'analyse et de la mise en évidence de tout problème systémique, et l'amélioration des procédures de recours à la hiérarchie pour le contrôle de la surveillance afin de veiller à ce que les renseignements nécessaires soient relayés au niveau approprié de l'organisation.

Établissement de rapports et mesure de l'efficacité

Le vérificateur a indiqué que l'AOF a élaboré un certain nombre de bonnes mesures du rendement qu'elle a rendues publiques dans ses rapports annuels. Il recommande à l'AOF d'améliorer ses mesures du rendement en se concentrant sur son mandat de protection de la santé humaine et de l'environnement, et de réfléchir à l'amélioration de ses mesures du rendement en se concentrant davantage sur les résultats que sur les activités. L'AOF a signalé que son conseil d'administration a demandé que des mesures clés sur la conformité environnementale (comme les incidents indésirables concernant la qualité de l'eau, les dérivations et les avis d'ébullition de l'eau) et sur les questions de santé et de sécurité des travailleurs lui soient présentées et que les problèmes soient corrigés plus rapidement.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande que :

5. Étant donné l'engagement déclaré de l'Agence ontarienne des eaux (AOE) envers l'amélioration du rôle de surveillance du conseil d'administration et envers la communication plus rapide au conseil des renseignements cruciaux relatifs aux dépassements dans les installations d'eau et d'eaux usées, le président de l'AOF devra avvertir le Comité permanent des comptes publics de toute modification importante apportée aux pratiques de gouvernance et d'établissement

L'AOF a expliqué qu'elle avait amélioré son processus de contrôle des dossiers contractuels afin de s'assurer que tous les documents et toutes les pièces justificatives permettant d'établir les propositions tarifaires sont centralisés en vue d'une analyse régulière. Elle révisait actuellement sa méthode interne de fixation des prix et renforce son processus d'approbation en vue de négocier de nouvelles marges de contrat.

Contrats de gestion de projet

Les services d'ingénierie de l'AOF demandent à leurs ingénieurs et à leurs chefs de projet professionnels de fournir toute une gamme de services (des conseils techniques à la gestion) aux projets de construction de nouvelles installations. L'AOF exploite les installations d'eau potable ou d'eaux usées pour la plupart de ses clients de services d'ingénierie.

Collectivités de Premières nations

L'AOF a expliqué qu'environ 16 % de ses clients étaient des collectivités de Premières nations. Elle travaille avec 35 conseils de bande et leur offre divers services, notamment en matière de surveillance, de formation et d'expertise. L'AOF, dans le cadre des fonds d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), propose des services d'urgence pour les collectivités de Premières nations du Sud de l'Ontario (auparavant, ce service était proposé à l'ensemble des collectivités de Premières nations de la province). Des services d'urgence signifient que si une collectivité de Premières nations est confrontée à un problème en matière d'eau potable ou d'eaux usées, elle peut faire appel à l'AOF pour obtenir l'aide d'un exploitant certifié.

L'AOF a signifié qu'elle offrait aux collectivités de Premières nations du Nord de l'Ontario un soutien immédiat en ligne auquel s'ajoute, au besoin, un suivi sur place. L'AOF a récemment reçu un prix international pour son système d'acquisition et de contrôle des données (Supervisory Control and Data Acquisition – SCADA) qui lui permet de surveiller et de contrôler les installations à distance. Lorsque cela s'avère nécessaire, l'AOF propose également une assistance sur place en moins de 24 heures en se rendant dans les collectivités par les airs. Par exemple, lors des graves inondations ayant touché Kashechewan, des employés de l'AOF s'y sont rendus par les airs pour effectuer des réparations et remettre en état les réseaux d'eau et d'eaux usées.

L'AOF aide régulièrement ses clients dans le cadre du Safe Water Operations Program (programme d'opérations liées à l'eau salubre). L'AOF fournit une assistance, répond aux inquiétudes et forme du personnel. Elle fait partie du centre de formation des collectivités de Premières nations de Dryden, où elle propose des formations pour les membres des Premières nations qui y sont envoyés.

Contrats d'exploitation des installations

L'AOE dispose généralement de deux types de contrats pour ses clients :

- prix fixe : un prix annuel est établi pour les coûts d'exploitation d'une installation, notamment les coûts liés au personnel, aux produits chimiques, aux fournitures, aux assurances et à l'énergie (prix rajusté annuellement principalement par rapport à l'inflation, aux changements du débit traité et aux modifications des coûts liés à des exigences réglementaires);
- sur dépenses contrôlées : les coûts d'exploitation de l'installation du client sont estimés au début de l'année et un rajustement est effectué à la fin de l'année, lorsque les coûts réels sont connus.

Le vérificateur a expliqué que l'AOE supportait les risques dans les contrats à prix fixe alors que toutes les augmentations de coûts étaient transférées aux clients avec les contrats sur dépenses contrôlées. La plupart des contrats de l'AOE sont des contrats à prix fixe. Ces derniers comprennent des risques liés à des augmentations des prix supérieures à celle de l'indice des prix à la consommation décollant d'éléments tels que la main-d'œuvre et les produits chimiques.

L'AOE a fait remarquer que bon nombre de ses contrats sont conçus pour prendre en compte le débit. Un grand nombre de ses contrats sont également à prix fixe. Ainsi, l'AOE a indiqué que pendant les années où le débit est excessif, par exemple lorsque les pluies sont importantes, l'AOE comme la collectivité sont touchées. Les débits excessifs entraînent alors des coûts supplémentaires pour des facteurs tels que la consommation de produits chimiques, d'électricité et de gaz. Cela entraîne à la fin de l'année des rajustements et des rapprochements de comptes sur les contrats, ce qui signifie une augmentation des prix pour la collectivité.

Le vérificateur a mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels le processus de passation des contrats de l'AOE pourrait être amélioré en vue d'assurer de meilleures marges. Il a recommandé, par exemple, que l'AOE mette en place des mesures de contrôle concernant les décisions tarifaires et les justifications à l'appui avant l'approbation des contrats.

L'AOE a déclaré qu'elle continuait de faire des progrès en ce qui concerne la durabilité financière de la tarification des contrats. Au cours des cinq dernières années, elle a progressé en matière de prestation de ses services d'exploitation selon le principe du recouvrement des coûts. Son engagement à atteindre son objectif perdure et elle met en œuvre les recommandations du vérificateur général à cette fin. Le nouveau système financier de l'AOE, lancé en juin 2007, a permis d'améliorer sa capacité à assurer le suivi, à comparer et à établir des rapports sur le rendement des contrats d'exploitation et d'ingénierie. L'AOE explique qu'elle poursuivra la mise en place des outils d'information de gestion proposés par ce nouveau système, ce qui lui permettra d'améliorer la mesure de son rendement et au final, ses activités commerciales.

notée devrait être enregistrée et classée par type et par importance afin de veiller à ce que les problèmes les plus graves soient traités de façon opportune.

L'AOE a indiqué qu'elle avait mis en place, dans le cadre de sa philosophie de gestion de la qualité, plusieurs systèmes proactifs qui allaient au-delà des exigences réglementaires. Ces systèmes comprennent : la santé et la sécurité au travail, les vérifications de la conformité internes et les autoévaluations des installations. Comme le recommande le vérificateur, l'Agence a indiqué qu'elle améliorerait la déclaration des incidents indésirables concernant la qualité de l'eau, les dépassements liés aux déversements et les dérivaions en vue de faciliter la découverte des problèmes qu'elle peut résoudre ou pour lesquels elle peut fournir une assistance aux propriétaires des installations.

L'AOE a indiqué que la haute direction avait approuvé un nouveau mandat pour le comité des opérations et de la conformité de l'AOE. L'un des rôles clés du comité est d'analyser les tendances relevées dans les données sur le rendement et de signaler toute possibilité d'amélioration. Des mécanismes de signalement améliorés assureront que des priorités sont établies parmi les éléments de non-conformité et que ces derniers seront traités rapidement. De plus, toute mesure exigée de la part d'un client sera bien documentée. La haute direction rapportera également les conclusions au conseil d'administration de l'AOE.

Production de recettes

Recouvrement total des coûts

L'AOE doit fournir des services au secteur des eaux et des eaux usées selon le principe du recouvrement des coûts. Le vérificateur a noté que l'AOE avait engrangé 10,6 millions de dollars au cours des 10 dernières années, mais qu'elle avait subi des pertes dues à l'exploitation pendant huit de ces années; cela signifie en fait qu'elle a subventionné ses clients à hauteur de plus de 50 millions de dollars.

Le Ministère a exprimé sa satisfaction quant au commentaire du vérificateur sur l'amélioration du rendement financier de l'AOE et a fait remarquer que le personnel du Ministère fournissait à l'AOE le soutien nécessaire à la mise en œuvre des recommandations du vérificateur. L'AOE a déclaré qu'elle ne recevait aucun financement de la part du gouvernement pour subventionner ses exploitations et que, contrairement à d'autres services publics, elle ne jouissait pas d'un monopole. Elle fonctionne comme une entreprise commerciale et doit faire face à la concurrence pour obtenir des contrats dans un marché libre. Les recettes liées aux contrats et aux financements sont utilisées pour recouvrer les coûts liés à la prestation de services. L'AOE a souligné que c'était l'équilibre entre son obligation de rendre des comptes au public et son positionnement dans un marché concurrentiel qui la rendait unique en tant qu'organisme de la Couronne.

- Certaines normes doivent être respectées selon la concentration de métaux, les contenus pathogènes et le potentiel de nuisance olfactive. Si les niveaux sont dépassés, la matière concernée ne peut pas être épanchée sur des terres agricoles.
- Selon la qualité de la matière, certaines matières devront faire l'objet d'un plan d'épandage alors que pour d'autres, comme les biosolides d'eaux usées, le plan devra être approuvé par le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. En outre, les producteurs à la source devront toujours respecter les exigences du certificat d'approbation pour la production de la matière concernée.

Jusqu'à présent, l'épandage de matières de source non agricole sur des terres agricoles était soumis à une approbation dans le cadre de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Cela signifiait que certains producteurs et receveurs devaient obtenir un certificat d'approbation. Toutefois, les matières de source non agricole utilisées comme éléments nutritifs requerraient également une approbation dans le cadre de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs*; cela exigeait des producteurs qu'ils préparent une stratégie de gestion des éléments nutritifs et des receveurs qu'ils préparent un plan de gestion des éléments nutritifs. Ainsi, ces processus d'approbation se chevauchaient. Les producteurs de matières de source non agricole continueraient de dépendre de la *Loi sur la protection de l'environnement* jusqu'à ce que lesdites matières arrivent aux portes de l'exploitation agricole; c'est à partir de là que les matières seront soumises à la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* de l'Ontario.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande que :

4. Le ministère de l'Environnement, en consultation avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, fournisse au Comité permanent des comptes publics un rapport de la situation décrivant le processus permettant de vérifier que les personnes épanchant des biosolides d'eaux usées sur des terres agricoles le font conformément aux quantités précisées dans les certificats d'approbation ou dans les stratégies ou plans de gestion des éléments nutritifs établis pour ces sites. Ce rapport doit également indiquer quel ministère sera chargé de déterminer l'effet cumulatif à long terme de l'épandage de biosolides d'eaux usées sur des terres agricoles et comment cet effet sera mesuré.

Conformité et surveillance des installations

Le vérificateur a énoncé un certain nombre de recommandations visant à assurer la conformité de l'AOE avec les exigences en matière d'environnement, de santé et de sécurité et à garantir que les problèmes récurrents et importants relevés sont corrigés rapidement. Il a déclaré, par exemple, que les installations présentant les risques les plus élevés devraient faire l'objet de vérifications et que toute lacune

L'AOE a expliqué qu'elle a mis en œuvre une procédure normale d'exploitation dans l'ensemble de l'organisation afin de veiller à ce que les rapports de transport des biosolides soient complets et à ce que les apports quotidiens et saisonniers ne soient pas dépassés. L'AOE recueille l'information, la passe en revue puis s'assure qu'elle est transmise aux échelons supérieurs de l'organisation. Il n'incombe pas à l'AOE de contrôler les effets environnementaux et sur la santé de l'épandage de biosolides sur des terres agricoles.

Le Ministère a expliqué qu'il suivait les publications scientifiques concernant les biosolides et qu'il travaillait sur un nouveau cadre réglementaire concernant ces derniers ainsi que d'autres matériaux d'origine non agricole (se reporter à la section « renseignements complémentaires » ci-dessous pour obtenir de plus amples détails). Cette tâche revient au groupe de travail sur les biosolides du Conseil canadien des ministres de l'environnement. Les résidus pharmaceutiques dans les biosolides représentent une source d'inquiétude et une priorité pour le Ministère. Ce dernier veillera à ce que son cadre réglementaire soit à jour et protecteur; il réfléchit également à un accroissement des normes relatives à l'épandage des biosolides. Le Ministère pourrait également explorer d'autres moyens d'élimination à l'avenir. L'utilisation des biosolides en tant que carburant possible pourrait, par exemple, s'avérer intéressante.

Renseignements complémentaires

En septembre 2009, le ministre de l'Environnement a annoncé que de nouvelles règles établissant des normes et des exigences cohérentes relatives à l'épandage d'éléments nutritifs sur des terres agricoles sont aujourd'hui en vigueur. Ces règles s'appliquent aux matières de source non agricole qui comprennent les biosolides d'eaux usées. Le Ministère a expliqué que les règles permettant de s'assurer que les matières de source non agricole épanchées sur les terres agricoles de l'Ontario répondaient à des critères stricts et avaient un effet bénéfique pour les sols. Il a ajouté que les agriculteurs acceptant des éléments nutritifs, les transporteurs les déplaçant et les personnes à l'origine de ces matières de source non agricole relevaient soit de la *Loi sur la gestion des éléments nutritifs* soit de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Cela permet de supprimer des processus d'approbation qui se chevauchent.

Changements réglementaires concernant les matières de source non agricole

Le Ministère a déclaré que les nouvelles exigences se concentraient sur les matières épanchées sur la terre tout en s'appuyant sur des normes existantes et intégrées aux modalités figurant dans les certificats d'approbation. Ces exigences comprenaient une attention plus importante apportée à la qualité de la matière et à la génération potentielle d'odeurs. Les changements visant à renforcer les normes et les exigences comprennent les éléments suivants :

- Les exigences énoncées précédemment dans les lignes directrices figurent désormais dans la réglementation.

consommation d'eau mesurée). Il croit que cette méthode a une incidence directe sur la conservation de l'eau. Toutefois, M. Garret a expliqué que la décision en la matière revient aux conseils municipaux et non à l'AOE. L'AOE facture la municipalité et cette dernière décide si elle souhaite, pour payer le contrat d'exploitation, réunir des fonds par la mise en place d'une tarification de l'usager à 100 %, ou par une combinaison entre une tarification de l'usager et des taxes ou encore par un autre moyen.

Installations rejetant des effluents à faible risque (écloseries)
Le Ministère agit dans le cadre d'un système de certificats d'approbation élaboré dans les années 1970. Ce système traite les effluents ainsi que les déversements à haut risque et à faible risque de la même façon. Le Ministère révisé actuellement ses exigences et réfléchit à un autre modèle qui pourrait s'appuyer sur le niveau de risque. Il a expliqué qu'il serait alors plus aisé pour les exploitants à faible risque, comme les écloseries, de respecter les normes du Ministère.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande que :

3. Le ministre de l'Environnement rédige un rapport à l'intention du Comité permanent des comptes publics concernant les résultats de sa réflexion sur un nouveau système de certificats d'approbation. Le Ministère doit préciser si ce nouveau système intégrera un modèle s'appuyant sur le niveau de risque en vue de différencier les effluents et les déversements à haut risque de ceux à faible risque. Si c'est le cas, les critères utilisés pour l'évaluation des risques devront également figurer dans ledit rapport.

Débordements liés aux activités agricoles

Le Comité a constaté que les exploitations agricoles ne disposaient pas des mêmes options en cas de débordement que celles discutées ci-dessus. Si une fosse n'est pas en mesure de gérer une quantité plus importante d'effluents, les exploitations agricoles ne sont pas dans la capacité de rejeter les surplus dans un ruisseau récepteur. L'AOE a déclaré que les flux agricoles sont prévisibles et qu'ils devraient être soumis à un ensemble de normes différent.

Analyse et épannage des biosolides

Les biosolides d'eaux usées peuvent être utilisés davantage en tant qu'engrais agricoles. Le vérificateur a examiné la gestion des biosolides dans l'une des installations de traitement des eaux usées exploitées par l'AOE. Il a noté plusieurs cas de rapports incomplets concernant le transport des biosolides. Le vérificateur a recommandé que l'AOE élabore des politiques et des procédures normalisées afin de veiller à ce que la quantité de biosolides retirés de ses installations soit consignée précisément et épanchée sur les terres selon les quantités indiquées dans les certificats d'approbation des sites.

digne d'intérêt. Selon nous, c'est une preuve d'incompétence de la part des gestionnaires impliqués. Cet événement n'a jamais été porté à l'attention des directeurs et des cadres supérieurs desdits gestionnaires, comme cela aurait dû être le cas étant donné l'ampleur du déversement. De plus, l'événement n'a été signalé au MEO (comme l'exige la loi) que 8 à 9 mois plus tard.¹

Déclaration des débordements (suite)

Le Comité souhaite assurer une divulgation publique rapide de ce type d'incidents. Le Ministère a indiqué que si un risque pour la santé était décelé, le médecin hygiéniste déterminerait la divulgation publique adéquate.

Le Ministère a expliqué qu'il existait deux exceptions pour lesquelles les municipalités n'étaient pas obligées de soumettre une déclaration. Tout d'abord, lorsqu'un avis de dérivation due à des opérations d'entretien prévues est soumis à l'avance. Ensuite, lorsque les municipalités équipées de réseaux d'assainissement mixtes ont mis en place un plan de prévention et de contrôle de la pollution (mentionné ci-dessus).

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande que :

2. Le ministère de l'Environnement rende publiques, sur son site Web, les données relatives aux dépassements liés aux dérivations, aux débordements et aux déversements. Le Ministère doit soumettre au Comité permanent des comptes publics un rapport précisant comment ces données seront mesurées, en tout ou en partie, et combien de temps prendra la publication de ces données sur son site Web.

Information des municipalités

Le Comité a demandé si l'AOF informait les municipalités lorsqu'elle pensait que la réduction des débordements était possible. Par exemple, l'AOF peut recommander la séparation des gouttières d'eaux usées ou l'utilisation de compteurs d'eau. Un membre du Comité, qui est également un ancien maire, a expliqué qu'avant la mise en place de compteurs d'eau, la consommation d'eau de sa ville pouvait atteindre un million de gallons, contre 250 000 aujourd'hui.

M. Garrett, le président du conseil d'administration de l'AOF, a indiqué qu'il était en faveur d'une tarification des usagers à 100 % (facturation selon la

¹ Ville d'Ottawa, Bureau du vérificateur général de la Ville d'Ottawa, *Vérification du déversement d'eaux usées*, p. iv. Site Internet : http://www.ottawa.ca/city_hall/mayor_council/auditor_general/audit_reports/2008/images/sewage_spill_en.pdf, consulté le 28 octobre 2009. (Le rapport publié sur Internet porte la mention « Ébauche et confidentiel ».)

importantes que d'habitude, lorsque la quantité d'eaux usées arrivant dans une installation de traitement dépasse la quantité maximale d'eau que la station peut traiter. D'autres incidents sont liés à des dépassements de déversements. Le vérificateur a recommandé que l'AOF établisse les causes ayant entraîné des incidents de dépassement, que ce soit par dérivation, par débordement ou par déversement afin de déterminer si des mesures opérationnelles pouvaient être prises pour réduire ces incidents. Il a également recommandé l'établissement régulier de rapports à la haute direction proposant des mesures correctives.

L'AOF a observé que les propriétaires conçoivent les réseaux et peuvent, par exemple, avoir raccordé le réseau d'eaux pluviales avec le réseau d'égouts sanitaires. Le Ministère a indiqué que 106 municipalités de l'Ontario disposaient de réseaux d'assainissement mixtes. Les différentes municipalités présentent des capacités, des normes de conception, des priorités et des budgets différents. Même avec les nouveaux systèmes, on peut constater une infiltration à travers les joints, car les conduites d'égouts ne sont pas sous pression. Des facteurs tels que des nappes phréatiques proches de la surface peuvent entraîner un accroissement du débit dans les conduites, touchant ainsi les capacités de l'installation. Les installations sont conçues pour fournir des dérivations afin d'empêcher toute pressurisation des réseaux d'eaux usées. Cela peut entraîner des reflux dans les résidences.

Déclaration des débordements

Le Ministère demande à tous les propriétaires et exploitants de lui déclarer tout dépassement. Il dispose d'un Centre d'intervention en cas de déversement qui fonctionne 24 h sur 24 et 7 jours sur 7. Le Ministère veille à ce que les municipalités situées en aval soient informées de ces incidents et prennent des mesures de précaution. Le Ministère demande aux municipalités qui disposent de réseaux d'assainissement mixtes de mettre en place un plan de prévention et de contrôle de la pollution pour éviter les dérivations.

Le Comité a demandé des renseignements concernant un incident de dépassement qui s'est déroulé à Ottawa en 2006 et qui impliquait le dysfonctionnement d'une vanne. Le Ministère a indiqué qu'Ottawa avait reçu une amende de plus d'un demi-million de dollars pour cet incident. Il a ajouté qu'Ottawa mettait actuellement en œuvre un projet de contrôle en temps réel afin de permettre une intervention immédiate. De plus, il a expliqué que les renseignements concernant les incidents et les déversements étaient publics.

Renseignements complémentaires

Le Bureau du vérificateur général de la Ville d'Ottawa écrivait, dans le document intitulé *Vérification du déversement d'eaux usées 2006* :

Une fois l'événement terminé et corrigé, une culture d'incompréhension de l'importance du déversement d'eaux usées s'est manifestée et l'événement de 2006 n'a jamais été vu comme

résultat de zéro incident. Le conseil d'administration souhaite assurer le suivi des incidents par zone géographique et par installation de client en vue de déterminer les tendances et d'agir de façon proactive. Selon les représentants de l'AOE, une vigilance accrue des exploitants, de meilleurs programmes de formation assurant des procédures d'exploitation de bon niveau et une politique axée sur l'amélioration continue ont contribué à la baisse des incidents microbiologiques.

Renseignements complémentaires

Le Ministère a fourni des renseignements complémentaires (voir la figure 1 ci-dessous) concernant le nombre total de dépassements microbiologiques dans les réseaux d'eau potable résidentiels municipaux.

Figure 1 : Dépassements microbiologiques pour les réseaux d'eau potable résidentiels municipaux

Exercice	Nombre de dépassements : réseaux exploités par l'AOE (environ 170 installations)	Nombre de dépassements : autres réseaux (environ 530 installations)
2005-2006	172	800
2006-2007	145	530
2007-2008	72	385

Les données provenant du Bureau du vérificateur général de l'Ontario montrent qu'au cours de l'exercice 2006-2007, 173 installations de traitement de l'eau potable étaient exploitées par l'AOE et 534, par d'autres.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande que :

1. Le ministère de l'Environnement indique au Comité permanent des comptes publics les mesures qu'il met en place pour partager avec l'ensemble des exploitants d'installations d'eau potable de la province, les meilleures pratiques de gestion des dépassements microbiologiques dans les installations d'eau potable découlant de l'expérience de l'Agence ontarienne des eaux (AOE) et des autres exploitants de la province.

Analyse des eaux usées

Le vérificateur a constaté que les limites acceptables concernant les contaminants énumérés dans les certificats d'approbation délivrés par le Ministère sont spécifiques de chaque installation. Si une installation ne dispose pas d'un certificat, les directives du Ministère s'appliquent. Certains incidents concernant les eaux usées se sont produits à la suite de dérivations : des eaux usées sont déviées du processus de traitement et déversées dans l'environnement sans être totalement traitées. Certains incidents ont eu lieu à la suite de débordements : ils se produisent généralement pendant les périodes de précipitations plus

- les investissements dans les infrastructures (le Ministère plaide en faveur de ces investissements auprès de ses homologues du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure et du gouvernement fédéral);
- la décision de l'Ontario d'adopter une nouvelle norme fédérale concernant les effluents d'eaux usées qui aura un effet protecteur sur les municipalités qui prélèvent leur eau potable à partir des eaux de surface.

Le Ministère a déclaré que depuis l'incident de Walkerton, un filet de protection de l'eau potable a été mis en place afin de veiller à ce que le Ministère soit avisé de tout incident indésirable concernant la qualité de l'eau, que des analyses adéquates soient réalisées et que le Ministère réponde aussi rapidement et efficacement que possible. Il a également réagi, en réponse aux questions du Comité, sur les procédures d'ajout ou de retrait de fluorure dans l'eau potable à suivre par les municipalités (consulter le *Journal des débats* du Comité, pages 305-306, pour obtenir de plus amples renseignements).

Sources d'eau

Le vérificateur a constaté que la plupart des contaminants que l'on retrouve dans l'eau potable sont présents dans les sources d'eau alimentant les stations de traitement et que les exploitants de ces dernières n'ont qu'un contrôle limité sur la qualité de ces sources d'eau. Le vérificateur a remarqué que l'élimination des contaminants est en partie liée à la conception de la station de traitement. Les dépassements chimiques, biologiques et physiques/visuels peuvent provenir de stations de traitement qui ne disposent pas des capacités techniques nécessaires à leur élimination.

Le Ministère a confirmé que la conception d'une station de traitement ne permet pas toujours d'éliminer certaines substances que l'on retrouve dans l'eau telles que le fer. Il a expliqué que cela ne représentait pas nécessairement un risque pour la santé, contrairement aux incidents microbiologiques. Le Ministère a abordé les paramètres radiologiques en expliquant que nombre d'entre eux, y compris les niveaux de tritium, sont surveillés de façon régulière. Des normes ont été définies par l'entremise du Ministère en collaboration avec le gouvernement fédéral.

Dépassements microbiologiques

Les procédures en place et les stations de traitement sont axées sur la découverte et le traitement des dépassements microbiologiques; l'exploitant dispose de la plupart des moyens pour lutter contre les problèmes microbiologiques qui représentent le plus grand risque pour la santé humaine. Le vérificateur a constaté que l'AOE avait relevé moins de dépassements microbiologiques que les autres installations.

Le président du conseil d'administration de l'AOE a déclaré que les problèmes microbiologiques représentaient un enjeu clé pour le conseil. Il a observé que l'AOE avait compté 70 dépassements microbiologiques dans ses installations au cours de l'exercice 2007-2008 contre 145 au cours de l'exercice 2006-2007. Il a présenté cette baisse comme un progrès important. L'objectif est d'atteindre un

Problèmes systémiques

L'AOE a déclaré qu'elle concentrerait ses efforts sur les problèmes systémiques. Par le passé, la détection des problèmes s'effectuait au niveau des centres régionaux. Elle se déroule aujourd'hui au niveau central, l'AOE veillant à ce que toute information opérationnelle utile soit transmise à tous les niveaux de l'organisation.

Nombre d'incidents indésirables concernant la qualité de l'eau constatés chaque année

Selon les données du Ministère, parmi les 500 000 échantillons reçus au cours de l'exercice 2006-2007, 0,17 % ont permis de déceler des incidents concernant la qualité de l'eau, chiffre que le Ministère a considéré comme très faible. Il a remarqué qu'un incident indésirable concernant la qualité de l'eau ne signifiait pas que l'eau potable était insalubre. Un incident signifie simplement que l'on a pu observer un dépassement qui, s'il n'était pas corrigé, représentait un problème potentiel.

La réglementation demande aux municipalités de signaler au Ministère tout incident indésirable concernant la qualité de l'eau. Le processus de notification est strict : notification verbale immédiate du laboratoire au Ministère et au médecin hygiéniste local. Cela permet d'assurer que ces derniers seront directement responsables de fournir des directives à l'exploitant ou au propriétaire. Le Ministère a déclaré que, lorsqu'il est averti d'un dépassement, il travaille en collaboration avec les propriétaires et les exploitants en vue de remédier à la cause du problème.

Le Ministère dispose également d'une division (comprenant des inspecteurs) qui s'occupe de l'eau potable. Dans les bureaux de district et les bureaux régionaux, les inspecteurs réalisent des inspections prévues et imprévues afin de relever tout incident non signalé et de travailler avec ceux qui ont signalé des incidents.

Filet de protection de l'eau potable

Le Ministère a mentionné diverses initiatives provinciales visant à assurer la sécurité de l'eau potable, notamment :

- la *Loi sur l'eau potable saine*, qui énonce les exigences relatives à une formation et à une certification améliorée des exploitants (le Ministère indique que l'Ontario se situe, dans ce domaine, parmi les autorités les plus avancées avec l'État de New York, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas);
- les travaux concernant la mise en œuvre de l'ensemble des 121 recommandations figurant au rapport du commissaire Dennis O'Connor au sujet de l'enquête portant sur le cas de contamination des eaux de Walkerton par l'*E. coli* (38 exercices de planification de la protection des sources d'eau figurent dans les dispositions législatives récemment adoptées sur la qualité de l'eau);
- les travaux du Conseil consultatif ontarien de l'eau potable;

de dollars en revenus de financement, contrebalancés par une perte d'exploitation de 1,3 million de dollars).

OBJETIF DE LA VERIFICATION MENE E PAR LE VERIFICATEUR

L'objectif de la vérification était d'évaluer si l'AOE :

- dispose de procédures de surveillance et de gestion adéquate en vue de s'assurer qu'elle fournit des services d'eau potable et d'eaux usées efficaces, rentables et conformes à la législation et aux politiques ministérielles;
- évalue son rendement et en rend compte.

PROBLEMES SOULEVES PAR LA VERIFICATION ET DEVANT LE COMITE

Des problèmes importants ont été soulevés par la vérification et devant le Comité. Nous attachons une importance particulière aux problèmes abordés ci-dessous.

Analyses réalisées sur l'eau potable et les eaux usées

Analyse de l'eau potable

Au sein des installations exploitées par l'AOE, des membres de son personnel sont chargés de prélever régulièrement des échantillons d'eau qui sont ensuite envoyés dans des laboratoires accrédités pour être analysés. Ces analyses visent à détecter dans l'eau toute trace de substances microbiologiques, chimiques et radiologiques ainsi que de pollution physique/visuelle. Le vérificateur a constaté que 99,6 % des échantillons d'eau potable prélevés par l'AOE et analysés étaient conformes aux normes de qualité imposées par la loi. En moyenne, 99,9 % des échantillons provenant de tous les autres réseaux d'eau potable exploités soit directement par des municipalités, soit par des exploitants du secteur privé étaient conformes aux normes de qualité.

Organismes envahissants

Le Ministère a récemment concentré ses efforts sur les espèces envahissantes d'algues, notamment les algues bleues. Il a établi que le cryptosporidium représentait un nouvel enjeu et s'est attelé à la mise en place de stratégies d'atténuation, comme l'installation de systèmes d'ultrafiltration.

Incidents indésirables concernant la qualité de l'eau potable

Le vérificateur a recommandé que l'AOE examine formellement les incidents indésirables concernant la qualité de l'eau afin de déterminer s'il existe des problèmes systémiques nécessitant des modifications à ses structures d'exploitation. Il a également suggéré que l'AOE améliore ses procédures afin d'assurer la précision des données présentées dans ses rapports annuels à l'intention des propriétaires des réseaux et du grand public.

INTRODUCTION

L'Agence ontarienne des eaux (AOE) est un organisme de la Couronne qui a été mis en place en 1993 pour fournir des services d'approvisionnement en eau potable et des services d'eaux usées fiables et rentables principalement aux municipalités, selon le principe du recouvrement des coûts. L'offre de services vise également à protéger la santé humaine et l'environnement. Dans son rapport de vérification, le vérificateur général (le vérificateur) a noté que l'AOE disposait généralement des procédures adéquates pour offrir des services efficaces et qu'elle faisait des progrès à l'égard du recouvrement total des coûts. Le vérificateur a bien fait état de certains problèmes, liés entre autres aux déversements des eaux usées, aux examens et aux vérifications, aux certificats et aux permis des exploitants, aux contrats, aux déclarations, aux mesures du rendement et à la définition des problèmes systémiques concernant la qualité de l'eau potable.

En avril 2009, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques au sujet du rapport de vérification du vérificateur. De hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement (le Ministère) et de l'AOE se sont présentés devant le Comité. (Pour la transcription des débats, veuillez consulter le *Journal des débats* du Comité daté du 1^{er} avril 2009.) Ce rapport du Comité met en évidence les observations et les recommandations du vérificateur et présente les conclusions, les opinions et les recommandations du Comité. Le Comité demande à ce que le Ministère ou l'Agence, selon le cas, fournisse au greffier de comité une réponse écrite à chacune des recommandations formulées dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire dans l'une des recommandations. Le Comité appuie les conclusions et les recommandations du vérificateur et remercie ce dernier et son équipe d'avoir attiré l'attention sur les enjeux importants que représentent l'eau potable et les eaux usées.

APERÇU

L'Ontario compte près de 1 200 réseaux municipaux d'eau potable (installations de traitement et de distribution) et d'eaux usées (installations de traitement et de collecte). L'AOE exploite 24 % des réseaux d'eau potable et 36 % des réseaux d'eaux usées. Elle exploite également un petit nombre d'installations commerciales, industrielles et institutionnelles et joue un rôle de surveillance pour plusieurs collectivités de Premières nations. L'AOE est basée à Toronto, emploie près de 700 personnes et dispose de 20 bureaux régionaux ou satellites.

Les trois secteurs d'activité principaux de l'AOE sont : les services d'exploitation et d'entretien aux propriétaires; les services d'ingénierie et d'assistance technique en vue de soutenir l'installation d'infrastructures d'eau potable nouvelles et améliorées; les services d'urgence en alerte permettant d'intervenir immédiatement en cas d'urgence en matière d'eau potable n'importe où dans la province. Les recettes de l'AOE se chiffraient en 2007 à près de 120 millions de dollars. Son revenu net s'élevait quant à lui à 6,6 millions de dollars (7,9 millions

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
APERÇU	1
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION MENÉE PAR LE VÉRIFICATEUR	2
PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ	2
Analyses réalisées sur l'eau potable et les eaux usées	2
Analyse de l'eau potable	2
Incidents indésirables concernant la qualité de l'eau potable	2
Analyse des eaux usées	5
Analyse et épandage des biosolides	8
Conformité et surveillance des installations	10
Production de recettes	11
Recouvrement total des coûts	11
Contrats d'exploitation des installations	11
Contrats de gestion de projet	13
Gouvernance, responsabilité et efficacité	13
Gouvernance et responsabilité	13
Établissement de rapports et mesure de l'efficacité	14
LISTE DES RECOMMANDATIONS	15

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

LAURA ALBANESE a été remplacée par DAVID RAMSAY le 15 septembre 2009.
ERNIE HARDEMAN a été remplacé par TED ARNOTT le 15 septembre 2009.

COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

1^{re} session, 39^e législature

NORMAN W. STERLING
Président

TED ARNOTT
Vice-président

FRANCE GÉLINAS	PHIL MCNEELY	JERRY J. OUELLETTE	DAVID RAMSAY
LIZ SANDALS	MARIA VAN BOMMEL	DAVID ZIMMER	

Katch Koch
Greffier du comité

Susan Viets
Rechercheur

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman W. Sterling

Queen's Park
Janvier 2010

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Agence ontarienne des eaux (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario,
section 3.12)

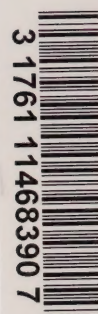
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Ontario Clean Water Agency (Section 3.12, 2008 Annual
report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 978-1-4435-1618-1

1. Agence ontarienne des eaux—Audit. 2. Eau—Épuration—Ontario. 3. Eaux—Stations de
traitement—Ontario. I. Titre. II. Titre. III. Titre. IV. Titre. V. Titre. VI. Titre. VII. Titre.
Annual report of the Auditor General of Ontario)

HD4010.O6 O56 2009

363.6'109713

C2009-964061-9F



1^{re} session, 39^e législature
58 Elizabeth II

(Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.12)

AGENCE ONTARIENNE DES EAUX

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario